

民办高等教育的产业化及其运行机制^{*}

武毅英

一、民办高教产业化的性质

民办高教作为高教系统的重要组成部分之一，是顺应市场经济的需要而产生和发展起来的由社会力量举办的高等教育机构，今后，它在实现我国高等教育大众化的目标上将起到至关重要的作用。过去，民办高教一直是作为公办高教的“补充”部分来看待的。如今，九届人大二次会议审议并通过的宪法修正案，已正式把“非公有制经济作为社会主义市场经济的重要组成部分”写入宪法中^①，从而提高了非公有制经济的地位与作用。那么，作为建立在非公有制经济基础之上的民办高教，是否也能从原有的“补充”地位上升为公办高教的“重要组成部分”？如果能，民办高教的作用将大大加强。

民办高教的“产业性”是由高等教育的“生产性”决定的。马克思的“生产劳动和非生产劳动”理论中，教育是兼具“消费性”和“生产性”的特殊行业，其消费性是针对教育内部培养学生的过程而言的；而生产性则是针对教育外部的社会经济功能而言的。

西方的“人力资本理论”也论及教育的“消费性”和“生产性”，这里所指的“消费性”，是学校 and 受教育者为获得未来预期收入（“产出”）的一种必要“投入”；教育的“生产性”，则是包括教育的“投入～产出”行为和教育的社会经济功能在内的一种“特殊”的生产劳动过程。

我国传统教育理论把教育归入纯“消费性”（非物质生产）行业，而西方教育理论则把教育归入纯“生产性”行业。我国传统教育理论之所以把教育的内、外部活动分开，是因高等教育的职能还未真正从教学、科研领域拓展到直接为社会服务领域，所以观念上还不能认同“教育劳动”与“生产劳动”有着内在

和外在的联系，确切地说，是不承认教育也是一种“劳动力的再生产”和“知识的再生产”过程。

我国当代教育理论曾多次探讨过教育的生产性问题，但始终未能完全放弃教育是“纯消费”的观念，同时也不能完全接受教育是“纯生产”的观念，因此采取了折衷的办法，即在办学思想上承认教育既有“消费性”又有“生产性”，在实践上则相应地对普通高校实施“事业化”和“企业化”双重管理：教学、科研实施事业化管理；总务、后勤、校企则实施企业化管理。从改革开放前到改革开放后的这段时间内，我国高等教育大致经历了两个办学阶段：一是“事业化”管理阶段；二是“事业化”管理和“企业化”管理并重阶段，目前我国民办高教基本处于后一个阶段。

随着知识经济的萌芽，人们的观念也在不断地发生着变化，过去人们把教育看成是消费性的福利事业，如今则把教育作为具有全局性、先导性的基础性产业^②。认为教育是最重要的生产要素——有一定文化知识和技能的人才和劳动者的行业，人是生产中最活跃的要素，也是决定性的因素，教育的产品——人才和劳动者具有很高的“使用价值”，可以创造出比自身培养费用和养活子女费用要高很多的价值，是有投资回报的“产品”，即可以增值；教育是创新知识、传播知识和应用知识的服务性产业（或第三产业），教育过程凝结了教师、管理人员和辅助人员大量的劳动，它可以为全社会提供占从业人员总量40%左右的就业机会，它对GDP的直接贡献一般为4%至7%，高于许多行业^③；教育过程的消费并不是纯消费，它可以扩大内需，促进生产—流通—消费的良性循环；教育是需要大量投入的行业，投入越多，产出也越多，完全符合“投入—产出”的规律。

^{*} 收稿日期：1999—06—21

从新的教育产业理念来看,民办高教除了具有明显的“产业性”外,它还具有明显的适应性、独立性、开放性、竞争性和创新性等特征(这里不再展开)。我们暂且不论高等教育的产业化究竟是一种手段还是一种目的,仅就其产业化发展方向和进程来看已是不争的事实。因此,民办高教能否产业化、能否采用“企业化”的管理模式来运行已不是关键的问题,问题的实质在于民办高教产业化过程中还需要理顺哪些关系?还要转换或建立哪些运行机制?还要解决哪些问题?这些将是我们以下所要进一步探讨的。

二、与运行机制有关的概念和关系问题

既然民办高教可以产业化,那么其运行就可以有别于传统的事业化管理模式。根据民办高教的特点,选择与市场需求相适应的“企业化”管理模式来运行是比较合适的。因为民办高教在由“消费性”事业向“基础性”产业转轨过程中,若不相应地改革管理体制,转换运行机制,势必影响民办高教的健康发展。然而,民办高教产业化过程是否非得按“企业化”管理模式来运行?这里的关键不在于是否可以用这种或那种管理模式,而在于运行机制本身,因为模式是静态的而机制才是动态的,只有机制转换了,模式才会真正地改变。

民办高教产业化之运行机制的形成有赖于其内、外部关系所产生的制衡作用:民办高教产业化过程既要在与政府、市场、社会等外部关系的磨合和作用中往前推进,又要在公办高教的相互竞争和互补中不断发展。而这种制衡作用又是不可或缺的,它是民办高教产业化之运行的客观基础和环境,只要其中某种关系起变化,制衡格局也将随之改变。

(一)与政府的关系。目前我国政府对民办高教的调控还无法完全摆脱“直接干预”这种旧模式的影响。许多国家和地区在对民办高教的调控上,也还存在着“直接干预”和“间接干预”的分歧。凡是民办高校量多、质差的国家和地区,人们多主张政府应严加控制;凡是倡导教育自由,办学自主的国家和地区,人们多主张政府应放宽控制^④。相比之下,我国政府对民办高教的干预则要严厉得多和直接得多,包括:资源配置方式、用人制度、办学权和学历认证等方面,都存在着不同程度的直接干预现象,这对于处在初创阶段的我国民办高教的发展是十分不利的。据此,今后政府在对民办高教产业化的管理上,还应多考虑民办高教的特殊性:它不是政府举办的,

是应社会的需要而产生的,有着很强的市场适应性,应增加管理中的灵活性和应变力。

不管怎么说,民办高教的产业化过程,始终是会受到市场的消极影响的,因此政府的宏观调控还是必要的,这里所说的“调控”不是直接干预,而是间接指导,这就是民办高教在产业化运行中,须与政府建立的且必须处理的关系。具体地说,政府对民办高教产业化过程的间接干预,不外乎立法保障、决策影响和经费调控等方面,其宗旨是通过引导市场走向,平衡各经济利益主体对民办高教的制约,刺激消费者市场和劳动力市场对民办高教的需求,确保民办高教具有充分的办学自主权,以减少市场对民办高教产业化过程的消极影响。

(二)与市场的关系。民办高教是建立在非公有制基础之上并适应新的教育体制而产生的,它与市场的关系十分密切,因此应当选择并顺应市场模式才能健康发展。

在教育资源的配置上,选择计划还是市场为主体不是随意的,必须在经济体制改革和教育体制目标确定的基础上,对计划和市场两种资源配置方式进行比较之后才能作出正确的选择。从计划经济对教育资源配置的角度看,其主体是政府,方式是由政府对教育资源实行集中调配和决策,然后再根据行政层次和区域,采用行政手段把预先集中起来的教育资源配置到各教育行政部门,再下拨到各所属高校,以此形成公办高校一统天下的局面。再从市场经济对教育资源配置的角度看,其主体不是政府而是企业、个人和社会团体等各个经济实体,方式是由各个经济实体对教育资源进行分散决策和调配,然后再根据各自投入的生产要素的供求状况,在利益驱动下,通过市场竞争以及资源在各地、各高校间的自由流动,最终实现教育资源的优化配置^⑤。

显然,我国民办高教目前的资源状况还不能真正反映社会主义市场经济体制的本质要求,其计划性仍多于市场性。要改变这种状况,就必需加快民办高教产业化的进程,把民办高教真正纳入第三产业的轨道之中,按产业的经营方式来运行。

(三)与社会的关系。我国民办高教是依靠社会力量举办的,有着广泛的社会基础,与社会各界有着休戚与共的关系,其社会性是民办高教的基本属性。然而,由于民办高教的“福利性”仍强于“产业性”,故与社会的关系似乎仍停留在单纯的经费资助上而没有形成真正的良性互动关系。实践证明,社会团体、

民间组织的共同参与和管理对民办高教的长远、健康发展是十分必要的,失去这种基础,民办高教就没有立足之地。

西方一些发达国家,在社会参与民办高教的管理和监督上,有一些做法值得借鉴。譬如,这些国家常以董事会、评估机构、咨询委员会的形式参与民办或私立高教的决策和管理;从教育系统外部参与监督政府对民办或私立高校的宏观调控,包括教育政策的制定、教育发展规划以及教育经费的审核与预算等;从教育系统内部参与民办或私立高校的课程设置、质量考核、学历认证和教学改革,敦促政府通过立法手段来规范社会力量在学校董事会或评议会中所占代表的比例,等等。

(四)与公办高等教育的关系。民办高教对于公办高教而言,将由过去的“补充”变为“重要的组成部分”,这是今后处理民办高教和公办高教关系的一条重要准则。过去,民办高教在与公办高教竞争中往往因为地位悬殊、规模偏小、资源短缺、特色不足而处于劣势。其中,地位低下和竞争环境不平等,是造成民办高教难以为继和不能健康发展的一个重要因素。为此,不少人曾认为,民办高教也具有公益性,理应采用计划调配为主而不是市场调配为主的方式,才不致于使民办高教办不下去。这种观点,实际上仍是想把民办高教推向“福利化”,通过“等、靠、要”来维持其生存,而这又与民办高教办学的初衷相去甚远。民办高教要求生存,但更要求发展,生存是手段,发展才是目的。民办高教要摆脱“等、靠、要”的尴尬和走出“福利”与“补充”的阴影,只有通过自负盈亏,走产业化发展的道路。民办高教只有办出特色、办出活力、办出规模、办出质量和办出效益,并不断满足社会的需要,才能最终与公办高教平起平坐。这是理顺彼此关系、找准自己位置的关键所在。

三、民办高教产业化的运行机制

要建立民办高教产业化的运行机制,也可以从高教的系统内和系统外两方面来考虑^⑥。

从高教系统内来看,可建立以下运行机制:

(一)政企分离的决策和经营机制。政企分离是现代企业管理的重要理念之一。民办高教产业化的管理,可以实行董事会领导下的校长负责制,即法人代表为董事长而不是学校校长。董事会是学校中的最高权力机构和最高决策机构,凡涉及产业管理的一切重大问题均应先由董事会研究决定,然后再交予校长负责组织实施。这种运作机制决定了董事会

只负责重大问题的决策而不参与具体经营,而校长只管经营但不参与重大问题的决策。双方分工明确,各司其职,互不干涉。

(二)以特色取胜的灵活经营机制。民办高教产业化赖以生存和发展的重要条件是以特色取胜,没有品牌意识就没有在市场上获胜的可能。因此,探索灵活多样的办学模式,塑造个性而不盲目追求高深,才是民办高教产业化步步深入的基础。具体而言,可从以下几方面来展示其特色:1.不拘泥于固有的办学模式,走产学结合的路子。2.不局限于传统的专业设置框架,要从市场中捕捉新的学科生长点。3.应本着按需施教、专业对路、学以致用原则,面向市场灵活经营。4.应以培养“适销对路”、“质优价廉”的应用性人才为宗旨,融基本知识、基础素质、基本技能于一体。5.要把培养人才、科学研究和社会服务等融入本地区经济发展之中,以突出为地方经济服务的特色。

(三)自负盈亏财务独立的自主经营机制。民办高教若作为基础性产业,就必需遵循“投入—产出”的运行规则,否则就谈不上“产业化”。民办高教的产业化过程,要有足够的“投入”(学生学费、社会捐赠、政府补贴、校企收入等各种人财物的投入)和高效的“产出”(高质量的人才、有特色的办学、有一定的剩余、有较强的适应性)。当产出高于投入时,产业才有“盈余”,反之则亏损。可见,这里所说的“盈余”,并不单纯是指营利,它还包括一些非营利的东西,如果学校仅以追求营利为目的而放弃了其它更重要的东西,那么它的办学肯定是维持不了多久的。事实上,民办高教在产业化过程中,还要增强自身的竞争力、改善办学条件和承担可能亏损的风险。因此,采取一定的营利手段是必要的,即办学的有偿性应得到承认。综上所述,民办高教的产业化过程,实际上也是自负盈亏、财务独立的过程。自负盈亏,就是产业不管最终是盈是亏,责任均得自负;而财务独立,是与自负盈亏相联系的。有了盈余,财务才能周转和运作,才能制定有关的预算和决算。从一般产业对财务的经营管理来看,自主性是很重要的,也就是说,凡是与校产业计划有关的预算、决算或与收支有关的一些重大项目,需经过校董事会的审核批准,然后交由校长或财务部门去具体处理和落实,教育行政部门不应直接干预。

(四)相对公平有序的竞争机制。过去民办高教是作为高等教育的“补充”来办学的,因此在与公办

高教的竞争中往往处于不利地位。如今,民办高教应作为公办高教的“重要组成部分”来办学,而且可以选择产业的形式来办学。因此,不论是主观还是客观上,都要求其增强市场竞争意识,通过竞争扬长避短、增强活力、优胜劣汰和谋求发展。然而,要在教育系统内引进或建立竞争机制毕竟是有条件的,即竞争各方都要处于相对公平、有序的竞争环境之中。从这个意义上看,民办高教的产业化,对其原有的竞争环境的改善不失为一种契机,民办高教应不失时机地在改善办学条件、提高生源质量、促进社会保障、优化市场等方面力争上游,唯其如此,才可能在教育系统内建立起真正公平、有序的竞争机制。

(五)社会各界广泛参与的民主监督机制。民办高教的产业化,除了按企业化管理方式实行政企分开外,还应建立、健全由社会各界人士以及校内各相关组织、团体共同参与的民主监督机制,即通过改善董事会成员结构(增加社会各界人士的比例)、建立校务委员会(赋予相应的职能)、完善教职工代表大会和学生会制度,使民办高等教育产业化的民主管理和民主监督合理化、制度化。据此,民办高校只有积极、主动地接受各方的民主监督,广泛听取各方的意见,才能不断纠正保守悲观、独断专行、盲目跟进、我行我素的行为偏差,以减少风险,使自己在市场运行中步入健康、有序的发展轨道。

(六)效益至上的质量评估机制。质量的好坏和效益的高低是民办高教产业化的“生命线”和“立业”之本。效益的高低不能简单地理解为收益的好坏,它还包括质量的优劣,而后者更为重要。虽然民办高教产业的运行,需要考虑办学的规模效益、生均成本费用、教师的活劳动消费以及各种物化劳动的消耗,因为它们直接关系到产业的盈亏。但是学校的教学、科研、人才、课程和管理的质量等方面,才是真正影响产业全局发展的关键因素,因为质量是获得社会信誉、提高地位、扩充生源、增加投入、改善条件和充实自己的前提条件,没有质量就没有效益。据此,组建以教育行政部门、专家和社会知名人士为评估主体的质量评估机构十分必要,这种机制的建立,必须以《教育法》、《高等教育法》以及教育部颁发的相关条例、规定和意见为蓝本,在不直接干预其自主权的范围内,根据民办高教产业化发展的特点,制定出合理可行的质量评估体系。具体要求是:评估指标要科学合理;评估原则要准确、公正、客观;评估程序要公开、透明;评估方法要有别于公办高校;评估

内容要以质量为核心;评估措施要包括奖励、扶持、责令整改等方面。

从高等教育系统外看,民办高教产业化也可以建立健全如下运行机制:

(一)以间接管理为主要方式的政府宏观调控机制。对民办高教采取“直接管理”还是“间接管理”,应视具体情况而定,其他国家也是这么做的。我国政府对社会团体和公民个人依法办学,历来采取“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针,但事实上却是更多地强调了“加强管理”一项。前几年,原国家教委曾敦促地方教育行政部门对民办高教进行了整顿和清理,先后撤消了一批办学条件差、质量不合格的学校,还颁布了一系列有关民办高校教学、财务、证书等方面的管理规定,对民办高教按市场规则运行产生了消极影响。目前或今后,我国民办高教如果要按产业的形式来发展,就必须让其按市场的规则来运行,政府的首要的问题则是转变职能,把过多的直接管理转变为以间接管理为主的方式。具体地说有这几方面:1.要通过“鼓励”、“支持”、“引导”而不只是“干预”,来规范民办高教产业的发展。2.要在办学思想、培养目标和质量认证等方面加强宏观调控,而在资源配置、用人制度、收费制度以及专业设置等方面,则应放手由市场来调节。香港特区政府对民办高校的宏观管理,着重点放在学历认证方面。而智利政府对该国民办高校的收费管理,则主要让市场来调节;收费高了不利生源的竞争;收费低了又不利质量的提高。这些经验和做法很值得我们借鉴。

(二)全面适应市场经济的运行机制。高等教育要主动适应市场经济对人才素质的要求,在教育过程中引入市场机制,并通过教育的改革达到为市场经济服务的目的。高等教育的主动适应,实际上是对市场的一种选择性适应,即高等教育要根据自身的特点和规律主动地加以选择,一方面要利用市场的积极影响来推动教育改革,另一方面又要自觉抵制市场经济的负面效应。在主动适应的前提下,还有“全面适应”和“非全面适应”的区别:如果民办高教不是作为部分“消费”和部分“产业”来运行,而是整个作为“第三产业”来运行的话,那么“全面适应”市场应该是其必然的选择。显然“全面适应”市场的运行机制,是指教育观念的更新、教育体制的改革、教育结构的调整、教育经营机制的转换等要面向市场。具体地说,就是要以市场需求为人才培养的导

《江苏高教》连续三届被评为江苏省优秀期刊

继 1995 年、1997 年举办两届江苏省期刊评优活动后,江苏省新闻出版局、省科委于 1999 年再次举行第三届江苏省期刊评优。

经专家严格认真评审,《江苏高教》以高质量、高得分再次入选——连续三届被评为江苏省优秀期刊。

由于上下共同努力、多方热忱支持,《江苏高教》质量不断提高,影响日益扩大;自全国中文核心期刊和江苏省优秀期刊开展评选以来,《江苏高教》历次均以高质量的指标入

选;同时也是最早被国际期刊权威文献《乌利希(ULRICH'S)国际期刊指南》选收的 3 家中国高教研究期刊之一。《江苏高教》谨向广大作者、读者和所有关心、支持该刊的人士表示衷心的感谢!

在新的世纪,《江苏高教》将高举邓小平理论伟大旗帜,不断创新、不断提高,努力将刊物办成更优秀的精品期刊!

苏 高

向,以市场的发展为专业设置的依据,以平等竞争为人才进入社会的途径,更多地依靠社会供求调节机制来运作。

(三)以民间组织为主要沟通渠道的协调机制。要加速民办高教产业化的进程,还取决于民办高教与政府、社会以及公办高教之间一些关系的处理。譬如,管理的职责范围、权利与义务,社会需求的合理性与非合理性,竞争环境的公平性与非公平性,教育资源的互补与竞争,学历认证权的定夺等等。这些问题既关系到各方的利益,又难以由各方自行解决。因此,需要某一中介组织在其中进行调停与斡旋。一般来说,选择民间组织或机构作为平衡各方利益的中介是比较合适的,因为民间组织或机构的成员,大多是由代表各方利益的人或团体组成的,其行为结果并不代表某一方的利益,其价值评判有相对的客观性与合理性,其制衡作用是在各方力量的对比中形成的。为此,有必要建立以民间组织为主要沟通渠道的协调机制,但要把握好这几条原则:1. 其行为结果要有权威性、客观性和公正性。2. 其主要职责是协调各方利益、开展形式多样的咨询、信息服务和促进各方的沟通。3. 建立必要的监督、检查和评估制度,以利于各方的自我约束。

(四)有利于民办高教产业发展的社会保障机

制。虽然我国《宪法》已承认民办、公办高教有同等地位,享有同等待遇,但实际上理想与现实之间还有相当大的差距。尤其在社会福利和社会保障方面,许多民办高校的教职工还享受不到应有的合法权益。虽然这其中存在着时间差的问题,但潜在的不稳定因素却是显而易见和不可忽视的。为使民办高教产业得以长远、健康地发展,为了稳定民办高教产业队伍,建立相应的社会保障机制(包括劳动、人事、福利制度和医疗、退休、失业保险制度)实为必要。

注释:

①许经勇《从“补充”到“重要组成部分”》,《厦门日报》1999 年 3 月 23 日。

②唐景崧《非义务教育能否产业化》,《中国教育报》1999 年 3 月 13 日。

③上海教育科学研究院胡瑞文院长的观点。

④引自潘懋元教授 1995 年 10 月在“亚太地区私立高等教育国际研讨会”上的发言。

⑤武毅英等《关于健全我国私立高等教育运行机制的构想》,《福建高教研究》1996 年第 5 期。

⑥周奉年等著《中国高等教育运行机制研究》,广东高等教育出版社,1994 年 6 月。

[作者系厦门大学高教研究所副教授。厦门 361005] (责任编辑 邱梅生)